IX kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Infrastruktury**
(nr 86)
z dnia 23 marca 2021 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Infrastruktury (nr 86)

23 marca 2021 r.

Komisja Infrastruktury, obradująca pod przewodnictwem posła **Pawła Olszewskiego (KO)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli ochrony lotnictwa cywilnego.

W posiedzeniu udział wzięli: **Beata Mieleszkiewicz** dyrektor Departamentu Lotnictwa Ministerstwa Infrastruktury, **Piotr Samson** prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego wraz ze współpracownikami oraz **Marcin Stolarczyk** p.o wicedyrektor Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Elżbieta Kessel** i **Jakub Sindrewicz** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):

Dzień dobry. Witam państwa bardzo serdecznie. Otwieram posiedzenie Komisji Infrastruktury. Witam panie posłanki i panów posłów oraz wszystkich zaproszonych gości, a w szczególności pana ministra i pana prezesa wraz ze współpracownikami.

Stwierdzam przyjęcie protokołów posiedzeń Komisji od 1. do 70. wobec niewniesienia do nich zastrzeżeń.

Informuję, że posiedzenie zostało zwołane przez marszałek Sejmu na podstawie art. 198j ust. 2 regulaminu Sejmu i będzie prowadzone z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość. Linki z dostępem do wideokonferencji zostały państwu udostępnione, zasady głosowania są państwu znane.

Proszę panie i panów posłów uczestniczących zdalnie, jak również posłów obecnych na sali o zalogowanie się do systemu. Przystąpimy do stwierdzenia kworum. Proszę o naciśnięcie dowolnego przycisku.

Stwierdzam kworum. Pulpit do głosowania będzie jeszcze przez jakiś czas czynny na wypadek, gdyby któryś z posłów miał się spóźnić.

Przystępujemy do realizacji porządku dziennego. Proszę pana ministra i pana prezesa o zabranie głosu. Jest to rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli ochrony lotnictwa cywilnego. Pan minister jest nieobecny, jest pani dyrektor Mieleszkiewicz z ramienia resortu. Który z panów chce pierwszy zaprezentować informację, która jest przedmiotem obrad Komisji? Proszę bardzo.

P.o. wicedyrektor Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli Marcin Stolarczyk:

Dzień dobry państwu. Marcin Stolarczyk, Departament Infrastruktury NIK. To my mamy prezentować informację, więc pozwolę sobie rozpocząć.

Panie przewodniczący, szanowni państwo. Przypadł mi zaszczyt prezentacji wyników kontroli ochrony lotnictwa cywilnego, którą NIK przeprowadziła w 2017 r. Ostatnie wystąpienie zostało podpisane w 2018 r., kontrola objęła okres od 2015 r. do 2017 r.

Głównym celem naszej kontroli była odpowiedź na pytanie, czy organy administracji publicznej właściwe w sprawach lotnictwa cywilnego oraz zarządzający lotniskami, jak i instytucja zapewniająca służby żeglugi powietrznej zapewniły skuteczną ochronę lotnictwa cywilnego.

Celami szczegółowymi naszej kontroli były: realizacja przez organy administracji publicznej oraz zarządzających lotniskami i Polską Agencję Żeglugi Powietrznej zadań

z zakresu ochrony lotnictwa określonych w przepisach Unii Europejskiej, przepisach krajowych, w tym w krajowym programie ochrony lotnictwa cywilnego, programie kontroli jakości, krajowym programie szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego. Również jednym z celów szczegółowych była realizacja przez zarządzających lotniskami i Polską Agencję Żeglugi Powietrznej obowiązków określonych w przepisach ustawy o ochronie osób i mienia.

W trakcie naszej kontroli badaliśmy także realizację wniosków sformułowanych w poprzednich kontrolach dotyczących ochrony lotnictwa cywilnego. Kontrolą objęto: ministra infrastruktury i budownictwa, prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego jako sprawującego funkcję władzy lotniczej w Polsce, a także 11 spośród 15 zarządzających lotniskami w naszym kraju. Jak wcześniej wspomniałem, kontrolą objęto również Polską Agencję Żeglugi Powietrznej.

W wyniku naszej kontroli stwierdziliśmy, iż zadania związane z ochroną lotnictwa cywilnego określone w przepisach UE oraz w przepisach krajowych, w tym w prawie lotniczym, nie były realizowane prawidłowo i rzetelnie zarówno przez prezesa ULC, jak i zarządzających lotniskami.

Prezes ULC nieprawidłowo realizował część zadań określonych w „Krajowym programie ochrony lotnictwa cywilnego" leżących w jego kompetencjach. Nie zapewnił, aby nadzorujące podmioty realizujące zadania ochrony działały na podstawie aktualnych programów ochrony. Nieprawidłowo wyznaczył zarejestrowanych agentów i zarejestrowanych dostawców zaopatrzenia pokładowego samolotów.

Prezes ULC w niedostatecznym stopniu wywiązał się z określonych w prawie lotniczym obowiązków nadzorczych nad realizacją „Krajowego programu ochrony lotnictwa cywilnego", realizacją programów ochrony lotnisk i programów ochrony przedsiębiorstw prowadzonych przez podmioty działające w lotnictwie cywilnym, działalnością służb ochrony lotów.

W rezultacie tych działań albo ich braku zarządzający lotniskami nieprawidłowo realizowali spoczywające na nich obowiązki zawarte w KPOLC. Polegały one głównie na: całkowitym braku lub nieterminowej aktualizacji programów ochrony, niezapewnieniu prawidłowego funkcjonowania zespołów ochrony lotnisk i centrów zarządzania kryzysowego, nieprawidłowym opracowaniu instrukcji przepustkowych i wydawaniu uprawnień do wejścia lub wjazdu do stref chronionych lotnisk, niedostatecznym przygotowaniu punktów kontroli dostępu do stref ochrony lotnisk – dotyczyło to ośmiu osób zarządzających lotniskami, niedostatecznym przygotowaniu punktów kontroli i bezpieczeństwa osób i rzeczy wnoszonych do stref chronionych lotnisk – dziesięciu zarządzających.

Polegały one również na nieprawidłowym przygotowaniu osób realizujących zadania w zakresie ochrony, niedostatecznym przeszkoleniu i dopuszczeniu ich do przeprowadzania kontroli bezpieczeństwa przez osoby nieuprawnione, nieposiadające wymaganych certyfikatów – u sześciu zarządzających lotniskami te nieprawidłowości zostały stwierdzone.

Również w przypadku siedmiu zarządzających lotniskami stwierdzono nieprawidłowe ogrodzenie lotnisk, co umożliwiało przedostanie się na ich teren osób nieuprawnionych.

Konsekwencją nieodpowiedniego przygotowania przez zarządzających lotniskami zarówno samych punktów kontroli dostępu oraz wskutek niewystarczającego przygotowania personelu lotniskowego do ich przeprowadzenia, a także nieprzestrzegania przez operatorów norm i procedur regulujących przebieg tej kontroli było nieprawidłowe przeprowadzenie kontroli dostępu do stref zastrzeżonych lotnisk i ich części krytycznych, nieprawidłowe przeprowadzenie kontroli bezpieczeństwa osób chodzących do stref chronionych lotnisk oraz rzeczy wnoszonych i wwożonych do tych stref.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że nieprawidłowe przeprowadzanie kontroli dostępu i kontroli bezpieczeństwa skutkowało występowaniem potencjalnych zagrożeń w zakresie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego. Zagrożenia te wynikały wprost z ujawnionych, często niestety powtarzających się przypadków umożliwiania wejścia do strefy osób nieuprawnionych i wnoszenia przez nich przedmiotów zabronionych, zagrażających bezpieczeństwu w lotnictwie cywilnym. Stan ten potwierdzały wyniki obserwacji wykonywanych na lotniskach przez funkcjonariuszy straży granicznej.

Nasza kontrola stwierdziła również nieprawidłowości zarówno po stronie prezesa ULC, jak i podmiotów zarządzających lotniskami w zakresie realizacji zadań określonych w „Krajowym programie kontroli jakości”. Te nieprawidłowości dotyczyły: przyjęcia systemu jakości realizacji zadań, który nie zapewniał obiektywnej, rzetelnej oceny stanu ochrony nadzorowanych lotnisk, niejednolitości stosowanych ocen stanu ochrony i ich zawyżanie, niedostosowania sankcji karnych w sytuacjach znacznej powtarzalności wyróżnionych poważnych nieprawidłowości, nieprawidłowego wyznaczania audytorów kontroli zgodności, nieprawidłowego usytuowania audytorów wewnętrznych w strukturach organizacyjnych lotów.

Kolejnym elementem stwierdzonym w toku naszej kontroli było to, że po stronie prezesa ULC, jak i zarządzających lotniskami wystąpiły nieprawidłowości w realizacji zadań ujętych w krajowym programie szkoleń. Był to: niedostateczny nadzór nad realizacją szkoleń określonych w tym programie, brak nadzoru nad aktualnością programów szkoleń, na podstawie których były one przeprowadzone, dopuszczenie do realizacji szkoleń przez podmioty nieuprawnione i bez programu tych szkoleń, niedostateczny nadzór nad pracą instruktorów prowadzących szkolenia, nieprawidłowe dokumentowanie procesów egzaminacyjnych.

Szanowni państwo, w toku naszej kontroli stwierdziliśmy również, że minister infrastruktury i budownictwa – od 22 stycznia już minister infrastruktury, ale w trakcie kontroli był to minister infrastruktury i budownictwa – rzetelnie zrealizował wniosek pokontrolny sformułowany przez NIK w kontroli ochrony lotnictwa z 2012 r. dotyczący doprowadzenia przepisów krajowych w zakresie ochrony lotnictwa do zgodności z przepisami UE.

W naszej kontroli przeprowadzonej w 2017 r., której wyniki prezentuję, stwierdzono również, że minister nie skorzystał w pełni z ustanowionych prawem lotniczym możliwości sprawowania nadzoru nad działalnością prezesa ULC. Nie zapewnił również w ramach nadzoru, aby prezes ULC w corocznych sprawozdaniach przedkładanych do ministra zawarł informacje pozwalając na formułowanie rzetelnych ocen realizacji zadań związanych z ochroną lotnictwa.

W wyniku naszej kontroli sformułowaliśmy ocenę ogólną. W naszej ocenie organy administracji publicznej oraz zarządzający lotniskami nie realizowali prawidłowo zadań z zakresu ochrony lotnictwa cywilnego określonych w przepisach. Podmioty objęte kontrolą nie w pełni zrealizowały także wnioski sformułowane przez nas po kontrolach w latach 2011–2013. W rezultacie nasza kontrola stwierdziła, że lotnictwo cywilne pomimo prawidłowej implementacji przepisów unijnych do naszego prawa nadal nie jest należycie chronione przed aktami bezprawnej ingerencji.

Oczywiście pozytywnie oceniamy kwestię, o której wspomniałem przed chwilą – przepisy zostały prawidłowo zaimplementowane, natomiast bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego pozostawało, jak ustaliliśmy w wyniku naszej kontroli, wciąż nieodpowiednio chronione.

Jeżeli chodzi o wnioski po naszej kontroli, wnieśliśmy do ministra o egzekwowanie od prezesa ULC informacji zapewniających możliwość sprawowania na dostatecznym poziomie nadzoru nad jego działalnością w zakresie ochrony lotnictwa.

Do prezesa ULC wnieśliśmy o wdrożenie systemowych rozwiązań zapewniających realizowanie w pełni i zgodnie z obowiązującymi przepisami przez podległy mu urząd oraz nadzorowane jednostki zadań związanych z ochroną lotnictwa cywilnego, w tym zapewniających skuteczną eliminację zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu ruchu lotniczego.

Do zarządzających lotniskami wnieśliśmy o podjęcie działań zapewniających zgodną z przepisami realizację zadań ochrony przez osoby właściwie do tego przygotowane z użyciem prawidłowo przygotowanych środków technicznych, w pełnym, ustalonym przepisami zakresie.

Na podstawie ustaleń całokształtu naszej kontroli Izba uznała również za zasadną konieczność wprowadzenia przez ministra i prezesa ULC szeregu zmian w przepisach zapewniających jednoznaczne określenie sposobu i zakresu działania prezesa ULC oraz zarządzających lotniskami w zakresie ochrony lotnictwa.

Oto działania, które podjęto po naszej kontroli – minister obiecał zmianę obowiązujących regulacji w sprawie przepływu informacji z ULC dotyczących ochrony lotnictwa, a prezes ULC poinformował o realizacji szeregu działań zmierzających do uporządkowania i weryfikacji aktualizacji prowadzonych ewidencji w zakresie podmiotów nadzorowanych odpowiedzialnych za ochronę, audytorów krajowych i wewnętrznych, operatorów kontroli bezpieczeństwa itp. Prezes ULC poinformował nas również o podjęciu działań zapewniających prawidłowy tok wyznaczania audytorów. Zarządzający lotniskami poinformowali o realizacji wszystkich zawartych w wystąpieniach wniosków z kontroli.

Reasumując, powtórzę raz jeszcze to, co powiedziałem w trakcie tej prezentacji. Pomimo pełnej implementacji norm unijnych do przepisów krajowych kontrola ujawniła, że lotnictwo cywilne w Polsce nadal nie jest chronione na dostatecznym poziomie. Stwierdzono występowanie nieprawidłowości o dużej skali i wadze rzutujących negatywnie na poziom ochrony, a w konsekwencji na bezpieczeństwo ruchu lotniczego.

Dziękuję państwu za uwagę.

Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):

Dziękuję serdecznie. Otwieram dyskusję. Czy strona rządowa chce się odnieść do informacji przedstawionej przez NIK? Czy pan prezes ULC chce się odnieść?

Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego Piotr Samson:

Dzień dobry, państwu. Dzień dobry, panie przewodniczący.

Nasza filozofia jest taka, że jeżeli chodzi o bezpieczeństwo i ochronę, to są to działania wspólne, wielowarstwowe, dlatego też przede wszystkim bardzo dziękujemy NIK za to, że przeprowadziła taką kontrolę i przedstawiła argumenty krytyczne, acz konstruktywne. Było to w 2017 r., kontrola dotyczyła również lat poprzednich.

Chciałem też powiedzieć, że do sierpnia 2018 r. wprowadziliśmy program naprawczy i do modyfikacji, które były zgłoszone przez NIK, podeszliśmy bardzo konstruktywnie. Chciałbym również zaznaczyć, że wiele z tych elementów było spowodowane m.in. brakami kadrowymi.

Proszę pamiętać, że lata 2017–2019 to ogromny wzrost, jeżeli chodzi o przewozy lotnicze, natomiast budżet ULC, co wielokrotnie podnosiłem, był cały czas na stałym poziomie. Mimo ogromnego wzrostu przewozów liczba inspektorów i pracowników, których posiadaliśmy, od pięciu lat była na tym samym poziomie.

Byliśmy też świadkami ogromnej fluktuacji kadr ze względu na wysokość pensji. W tym miejscu chciałem podziękować panu prezesowi Banasiowi, ponieważ dopiero w 2019 r., kiedy to pan prezes Banaś był ministrem finansów, podjął decyzję o zwiększeniu budżetu ULC o 10 mln, co pozwoliło nam na zatrudnienie kolejnych 29 osób oraz podwyższenie pensji. To spowodowało, że od 2020 r. nasze realne możliwości znacznie się poprawiły i dlatego w tym miejscu chciałbym osobiście podziękować prezesowi Banasiowi za podjęcie takiej decyzji jako minister finansów. Jeszcze raz państwu dziękuję za ten konstruktywny krytycyzm, ale także za wspólne działanie.

Jednocześnie chciałbym też wskazać, że równolegle do działań NIK cały czas podlegamy audytom międzynarodowym. Jeśli chodzi o kwestię ochrony, są to audyty z poziomu ICAO, czyli Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego w Montrealu, oraz z poziomu Komisji Europejskiej.

W tym miejscu chciałbym przytoczyć informację, że w kwietniu 2017 r. przechodziliśmy całościowy audyt ICAO w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego, który wykazał, że nasza zgodność z przepisami międzynarodowymi była na poziomie 99,4%. Następnie zarówno my, jak i poszczególne lotniska w kraju przechodziliśmy praktycznie co roku kontrole wykonywane przez Komisję Europejską.

Chciałbym zaznaczyć, że w żadnej z tych kontroli, nawet w żadnym elemencie składowym nie osiągnęliśmy poziomu 4, czyli poziomu najniższego, który oznaczałby natychmiastowe niebezpieczeństwo i zagrożenie kwestii ochrony. W tych kontrolach nie ma oceny łącznej, natomiast mogę powiedzieć statystycznie, że skala jest od 1 do 4. Punkt 4 to uwagi krytyczne. W żadnym punkcie składowym Komisja nie przyznała nam 4, około 10–12% zagadnień było ocenionych na poziom 3, natomiast większość pozostałych obszarów była oceniona na 1 bądź 2 – jako obszary wysokiej zgodności.

Ostatnia taka kontrola całościowa, jeżeli chodzi o ULC, była połączona z portem lotniczym w Rzeszowie, którą to kontrolę Komisja Europejska przeprowadziła w listopadzie 2019 r. Wcześniej kontrole były robione w 2017 r. w porcie lotniczym w Warszawie, czyli w porcie Chopina, w 2018 r. w porcie lotniczym w Gdańsku i tak jak powiedziałem, w 2019 r. miała miejsce całościowa kontrola ULC i portu lotniczego Rzeszów przez Komisję Europejską. Tak jak mówię, nie było żadnej oceny 4, większość to były oceny1 i 2.

Chciałbym więc powrócić jeszcze raz do tego, co powiedziałem na samym początku. Bardzo dziękujemy za konstruktywny krytycyzm. Oczywiście bierzemy to wszystko pod uwagę. Wprowadziliśmy program naprawczy w większości elementów do sierpnia 2018 r., o czym pan dyrektor powiedział, a my to zaraportowaliśmy.

Natomiast ostatni element z programu naprawczego, który rzeczywiście był bardzo pracochłonny, wprowadziliśmy dopiero w 2020 r., przy czym było to związane z tym, że dopiero w październiku 2019 r. dostaliśmy dodatkowe możliwości, jeżeli chodzi o zatrudnianie pracowników oraz podniesienie pensji, aby zminimalizować fluktuację kadr – stąd to opóźnienie.

Niemniej chciałbym powiedzieć, że na dzień dzisiejszy status jest taki, że wszystkie te uwagi uwzględniliśmy w programie naprawczym. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):

Dziękuję serdecznie. Do głosu zgłosił się pan poseł Maciej Lasek.

Poseł Maciej Lasek (KO):

Dziękuję, panie przewodniczący. Panie dyrektorze, panie prezesie, szanowni państwo, Wysoka Komisjo – choć nikogo więcej nie ma na sali, ale uczestniczą zdalnie.

Mam pytanie do pana prezesa ULC, a w zasadzie pewną uwagę. Z jednej strony z dużym zadowoleniem przyjąłem pana reakcję na raport. Jest ona prawidłowa. Jest to reakcja, która przyjmuje uwagi niezależnego organu kontrolnego i mówi, że zostaną one wykorzystane do naprawy systemu.

Z drugiej strony trochę mnie dziwi to, że dostajemy informację, według której zgodność z przepisami przy kontrolach prowadzonych przez ICAO, o której pan wspomniał, była na poziomie 99,4%. Natomiast czytając raport, widać, że zgodność z przepisami absolutnie nie wystarcza do tego, aby pełnić właściwy nadzór nad systemem ochrony lotnictwa cywilnego.

Przytoczę choćby taki punkt, który jest dla mnie punktem nieco zatrważającym, patrząc na tragedię, do której doszło ponad 20 lat temu w Stanach Zjednoczonych. Na jednym z lotnisk pracownicy służby ochrony lotniska realizujący kontrolę dostępu do stref chronionych umożliwili wejście do nich osobom nieuprawnionym legitymizującym się dokumentami wystawionymi na inne dane osobowe, nieważnymi lub sfałszowanymi – 52,9% przypadków. To jest naprawdę zatrważające, jeżeli chodzi o dostęp osób nieupoważnionych bądź też potencjalnie możliwy dostęp osób nieupoważnionych do strefy chronionej lotniska.

Z drugiej strony kiedy czytam zalecenia, które zaproponował NIK do prezesa ULC, czyli „terminowa aktualizacja programów ochrony, na podstawie których podmioty działające w lotnictwie cywilnym realizują zadania ochrony”, jestem w stanie przyjąć to, że ULC od wielu, wielu lat miał problem z obsadą, od zawsze miał problem wystarczającą liczbą etatów, żeby ten nadzór sprawować. Przy czym skoro mamy drugi punkt: „rzetelne dokumentowanie procesów certyfikacji audytorów krajowych i wewnętrznych”, to w tym momencie z tym audytem jest coś nie tak. Ponieważ jeżeli prowadzimy audyt, powinien on być rzetelny. Jeżeli jest sformułowany taki zarzut, to moim zdaniem jest to dosyć poważne zastrzeżenie do samego sposobu prowadzenia kontroli czy też prowadzenia audytów.

Co do sformułowania „skuteczne egzekwowanie realizacji przez nadzorowane podmioty zaleceń formułowanych w wyniku kontroli zgodności” – na pewno pan prezes zgodzi się ze mną, że samo znalezienie nieprawidłowości to dopiero początek drogi. Nadzorowanie naprawy błędów oraz niedociągnięć, które zostały stwierdzone, jest szalenie istotne. Zarówno w działalności dotyczącej bezpieczeństwa operacji lotniczych, jak i ochrony lotnictwa. Widać, że w tym miejscu coś szwankuje.

Panie prezesie, bardzo bym pana prosił o to, żeby można było w najbliższym czasie zapoznać się z jakąś analizą wdrożonych przez ULC działań w ramach zaleceń NIK. Zarówno nam, posłom Komisji Infrastruktury, ale i wszystkim ludziom lotnictwa i wiem, że wszystkim pracownikom ULC zależy na tym, aby nasze lotnictwo było jak najbardziej bezpieczne, pasażerowie czuli się w pełni bezpieczni na pokładach samolotów i na lotniskach.

Na koniec chciałbym zwrócić uwagę, że nie wszystko można zrzucić na braki kadrowe. Nawet jeżeli mamy niewystarczającą obsadę kadrową, to istnieje możliwość jej wyszkolenia i korzystania z pracy dobrze wyszkolonego personelu. Nie chodzi o ilość, ale chodzi o jakość.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):

Dziękuję serdecznie. Czy ktoś jeszcze jest chętny do zabrania głosu? Pan dyrektor, pan prezes? Nie widzę.

Na tym wyczerpaliśmy porządek dzienny posiedzenia Komisji. Dziękuję państwu bardzo serdecznie.